

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/112154>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Control in de moderne overheidsorganisatie: van opportunistische agenten naar betrouwbare 'stewards'ⁱ

Ed Vosselman

Samenvatting

Dit artikel schetst de ontwikkeling van Homo Economicus 2.0. Het laat zien hoe een dominant besturings- en controlconcept opportunisme, angst en narcisme hebben voortgebracht. Ter bevordering van betere prestaties in onze publieke organisaties pleit het voor een ontwikkeling van een Homo Economicus (in het bijzonder een agent) in de richting van een 'steward'. Intrumentele verantwoordingsrelaties moeten plaats maken voor relationele verantwoording; overtollig wantrouwen moet plaats maken voor vertrouwen; afrekening moet plaats maken voor de ontwikkeling van leervermogen. Voor de transformatie van agent tot 'steward' zijn rechtvaardige procedures essentieel. Alleen dan kan de 'logica van resultaten' plaats maken voor een 'logica van behoorlijk gedrag'.

Inleiding

Management control in de publieke sector heeft sterk onder invloed gestaan van de moderne economische organisatietheorie. Die theorie heeft vooral stevige invloed gehad op het discours over New Public Management (NPM). De vele discussies en debatten over NPM hebben geleid tot een sterke control-mentaliteit in de publieke sector. Begrippen als klant-leverancierrelatie, efficiency, marktwerking, flexibiliteit en kosteneffectiviteit behoren nu tot de delicatessen in de sector. Die nieuwe besturings- en controlmentaliteit heeft zich vertaald in een aanzienlijke ontvlechting van overheden in (semi)private organisaties gericht op productie en dienstverlening. Voorts zijn vormen van contractmanagement, uitbesteding en joint ventures (Public Private Partnerships) inmiddels stevig verankerd in onze publieke sector. Het 'New Public Management' heeft in feite het management van de private sector overgenomen.

In dit artikel wordt beschreven hoe NPM heeft geleid tot de constructie van de economische mens en hoe in dat constructieproces veel waardeverloren is gegaan. Ik pleit ervoor om een nieuwe route te kiezen die 'stewards' (zeg maar 'dienders') voortbrengt en die verantwoordingsrelaties die gebaseerd zijn op wantrouwen omvormen tot geïnformeerde vertrouwensrelaties.

Homo Economicus, versie 2.0

De overname van de mentaliteit uit de private sector is ook gepaard gegaan met een enorme toename van 'accountability' relaties; van verantwoordingsrelaties waarbij financiële en niet-financiële cijfers een belangrijke rol spelen. Via contractmanagement krijgen individuele managers (en overigens ook individuele professionals) enerzijds ruimte, maar anderzijds moeten zij op basis van de cijfers verantwoording afleggen over de wijze waarop zij die ruimte hebben benut. Zo wordt menige overheidsorganisatie, of het nu een ziekenhuis, een universiteit, een gemeente of een ministerie is, omgevormd tot een soort contractueel netwerk. Belangrijke knooppunten in dat netwerk zijn de managers van diverse organisatie-eenheden. Die managers krijgen enerzijds de beschikking over allerlei protheses waarmee zij rationele beslissingen kunnen nemen: computers, software, rekenregels, ERP-systemen, accounting technologieën etc., terwijl zij anderzijds op basis

van cijfermatige scores op indicatoren verantwoording moeten afleggen. Enerzijds worden die managers dus calculerend, anderzijds worden zij via cijfermatige taakstellingen en realisaties op de 'targets' calculeerbaar. Een manager neemt zo in het contractuele netwerk de wisselende gedaanten aan van principaal en agent uit de economische organisatietheorie, in het bijzonder de theorie van de principaal en de agent. In zijn hoedanigheid als agent, zeg maar als decentraal manager, zal zijn gedrag moeten worden geprikkeld en gemonitord. Want een belangrijk uitgangspunt in de theorie van de principaal en de agent is dat een agent vooral uit is op het realiseren van zijn eigenbelang (dat kan overigens ook het belang van de eigen afdeling zijn) en dat hij daarbij niet te beroerd is zijn toevlucht te nemen tot min of meer stevige vormen van list en bedrog. Met andere woorden: de agent is niet alleen rationeel, maar ook opportunistisch. Opportunistisch in de zin dat hij voortdurend probeert zijn eigen belang te dienen en daarvoor niet schroomt om de verwachtingen of de werkelijkheid een tikkeltje (en soms meer dan een tikkeltje) naar zijn hand te zetten. Verantwoordingssystemen met cijfers in het middelpunt kunnen de bazen van de manager (in de woorden van de economische organisatietheorie de 'principalen') helpen om de agent te disciplineren en op het juiste pad te houden. Die cijfers zorgen, zoals dat heet, voor transparantie; *ex ante* (dus voordat de agent presteert) refereren zij aan taakstellingen en *ex post* (achteraf) aan realisaties. Zo ontstaat inderdaad de *calculeerbare manager*, en in veel gevallen ook de calculeerbare 'professional'. En als bij die calculaties ook nog eens het vooruitzicht van een beloning of de dreiging van een straf worden gevoegd is het systeem mooi rond: het zal de manager stimuleren tot rationeel gedrag in het belang van zijn principalen! **Homo Economicus, versie 2.0!** Evenals zijn voorganger, Homo Economicus versie 1.0 zoals die is verbonden met organisatiestructuren die voortvloeien uit het 'scientific management' van Frederick Winslow Taylor, is deze Homo Economicus een knecht. Hij blijft een 'puppet on a string', maar vergeleken met zijn voorganger heeft hij onder andere als gevolg van beschikbare protheses meer strategische ruimte. Dat geldt zowel in zijn rol als principaal als in die van de agent.

De vormgeving van Homo Economicus in de publieke sector sluit naadloos aan bij 'mainstream management control'. Management control wordt dan gezien als een 'kruk met drie poten'. De eerste poot onder de kruk is de toedeling van enerzijds beslissingsruimte en anderzijds verantwoordelijkheid aan de manager of professional. De tweede poot is de evaluatie van de prestaties van de manager tegen de achtergrond van taakstellingen. En de derde poot bestaat uit 'incentives', uit prikkels die de manager moeten disciplineren.

Homo Economicus als gemankeerde mens

Homo Economicus is natuurlijk wel een gemankeerde mens. Het is een vormgegeven mens die in het proces van vormgeving wordt gereduceerd tot een rationeel individu, tot een individu dat vanuit rationaliteit *transacteert* met anderen in zijn omgeving. Ik kies bewust voor het woord 'transacteert' en niet voor 'interacteert' omdat het contact met anderen voor de economische mens altijd een contact op afstand blijft. Het is een contact waarin de uitwisseling van een prestatie tegen een tegenprestatie centraal staat. Zowel prestatie als tegenprestatie wordt op het scherpst van de snede gedefinieerd. Dat heeft evenwel ook tot gevolg dat de definitie van de prestatie altijd gepaard gaat met een zekere

verschraling. Zo is de publicatie als prestatimaatstaf voor het werk van een onderzoeker altijd een verschraling van de veelheid en veelkleurigheid van de acties, activiteiten en gebeurtenissen die daaraan zijn gerelateerd. Anderzijds, de tegenprestatie wordt op het scherpst van de snede beschouwd als de 'afrekening'. Als de afrekening heeft plaatsgevonden is, de transactie afgerond.

Kortom: de economische mens heeft wat weinig vlees op de botten als het gaat om denken en handelen, en heeft ook een armoedig contactenpatroon. Bij het transporteren en transformeren van de mens in de richting van haar bestemming als Homo Economicus (dus in de processen van vormgeving en verspreiding) past veel van de mens van vlees en bloed niet in de mallen. Er stroomt veel over. Te vrezen valt dat er het één en ander, ook waardevolle zaken, in afvalputten terecht komt, waardoor de 'prestatie' voor het geheel uiteindelijk slecht uitpakt. Pas als ook de afvalputten weer overstromen, is er gereede kans dat echte nieuwe verbindingen worden geconstrueerd. Dan moeten we wel iets met het overvloedige, of we willen of niet.

Het is mijn overtuiging dat we op een punt zijn aangekomen waarop we uit de afvalstroom nieuwe ideeën en vormen gaan creëren die de verschraling in de publieke sector tegengaan. Want die verschraling heeft de waardecreatie, de 'prestatie', in de publieke sector wel erg verengd tot de levering van goederen en diensten. De zogenaamde 'afrekeningsystemen' die met de verschraling gepaard zijn gegaan hebben de aandacht vooral naar het belang van het individu getrokken in plaats van naar het belang van de publieke zaak. Ik voel en bespeur dan ook een toenemende behoefte in de samenleving om nieuwe ideeën, vormen en voertuigen te ontwikkelen die de economische mens, de 'Homo Economicus', transformeren en transporteren van een te wantrouwen agent naar een te vertrouwen 'steward'. De route naar een verdere bestemming van Homo Economicus moet worden afgesloten. Want wie een zuivere vorm van Homo Economicus nastreeft, wie een calculeerbare optimaliserende mens wil hebben die voortdurend zijn baas naar de ogen kijkt, die zal vooral angsthazerij, opportunisme en narcisme oogsten. De calculerende en calculeerbare mens richt zich immers op het 'IK' en niet op de 'ANDER', laat staan op het publiek. Het gaat erom zijn eigenbelang te dienen. Uit angst voor de 'uitgang', ofwel door de 'exit threat' die met het afreken-denken is verbonden, zal hij proberen zo goed mogelijk te scoren op de prestatimaatstaven. Dat hij daarvoor (zwakke) vormen van list en bedrog moet hanteren, neemt hij op de koop toe. Zolang de scores maar hoog blijven kan hij de illusie in stand houden dat hij het optimum of de staat van perfectie heeft bereikt. Hij zal evenwel ervaren dat het nooit genoeg is. Narcisme vraagt om steeds hogere scores! Daarmee verdringt een voortgaande transformatie van de mens tot economisch mens steeds meer de binnenkant ten gunste van de buitenkant. Ofwel: de vorm verdringt steeds meer de inhoud. Het tellen verdringt steeds meer het vertellen. Er valt steeds meer in afvalputjes. Op de eindbestemming van de route is er voor de pure Homo Economicus geen enkele oordeelsvorming meer. Bovendien zal Homo Economicus op die eindbestemming een sta-in-de-weg zijn voor gewenste hybridisering van processen en praktijken die in oorsprong tot het domein van separate organisaties horen; zoals bijvoorbeeld gewenste nieuwe robuuste vormen van samenwerking tussen een instelling voor jeugdzorg en een verslavingskliniek. Want wie zijn baas naar de ogen moet kijken die moet de grenzen van de organisatie respecteren. Emergente vervaging van grenzen tussen organisaties zal als het aan Homo Economicus ligt dus niet plaatsvinden! Daarmee staat ook innovatie op het spel.

Een nieuw discours: Public Value

De vernieuwing gaat wat mij betreft via het discours over Public Value. 'Public Value' is een concept dat al in 1995 werd benoemd door Mark Moore van de Harvard University, maar dat pas in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw goed tot leven is gekomen. Het concept 'Public Value' plaatst management control in het verband van de *waardering* die de burger heeft voor het optreden van de overheid en haar organisaties. En die waardering reikt verder dan alleen de doeltreffendheid en doelmatigheid van producten of diensten; de burger is in dit verband veel meer dan alleen een consument. Hij is bijvoorbeeld ook Student; Patient; Bewoner. En bovenal is hij ook Kiezer. Als Kiezer bepaalt die burger uiteindelijk of het handelen van overheidsdienaren legitiem is. Bij die burger zal daarom het vertrouwen moeten worden gewekt dat het handelen (of nalaten daarvan) van de overheidsdienaren acceptabel is. Eikpunt voor die burger is zijn of haar waardepatroon. Dat waardepatroon zal hij of zij tot op zekere hoogte met anderen delen; het is immers verbonden met cultuur. Hier komt dan ook een notie van algemeen belang om de hoek kijken. Via de cultuur is dat algemeen belang veel meer dan de optelsom van individuele deelbelangen.

Overheidsorganisaties die gericht zijn op publieke waarde zijn veel meer dan bedrijven die opereren in een marktachtige omgeving. Het zijn geen noodzakelijke 'second best'-oplossingen voor marktfalen, geen contractuele netwerken, maar een 'first best'-oplossing: het zijn vanuit positieve overwegingen gevormde netwerken van op de publieke zaak betrokken individuen. Managers van overheidsorganisaties zijn in deze visie dus voor veel meer verantwoordelijk dan alleen het leveren van diensten met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Managers van en professionals in overheidsorganisaties zijn eerst en vooral dienders van het publieke belang. Het zijn 'stewards'. Consequentie van dit discours is, dat een manager of een professional in een overheids-organisatie dus ook meer moet zijn dan een 'Homo Economicus', meer dan een agent. Relaties tussen dienaren van de publieke zaak onderling en tussen die dienaren en burgers kunnen niet zomaar worden verengd tot transacties tussen economische mensen, maar zijn veel interactiever van aard.

Conditie voor 'stewardship'

Dit inzicht plaatst de ontwerper van een management control systeem in het huidige door economische inzichten gedomineerde tijdsgewricht wel voor vragen. Mag wel worden aangenomen dat werknemers bij de overheid als vanzelf worden gedreven door zoiets als het 'publiek belang'? Is het niet zo, zo vragen de criticasters zich af, dat managers en professionals in overheidsorganisaties toch eerder gedreven worden door hun eigenbelang? En als dat zo is, hoe stem je dat dan af met publiek belang? Die afstemming vindt plaats via het ontwerp en de constructie van geschikte condities. Zij vraagt om condities die de betrokkenheid op de publieke organisatie doen vergroten. Dus het gaat niet, zeker niet in hoofdzaak, om protheses die een 'agent' in toom houden en het individu dus temmen, maar wel om condities die de missie van de organisatie dichterbij brengen en die het individu dus beter in staat stellen om 'steward' te zijn. Het wantrouwen verbonden met de belangentegenstelling tussen een principaal en een agent (en daarmee 'contractsturing') moet veel meer naar de achtergrond worden gedrongen, terwijl condities die een gelijkgerichtheid op publieke waarden en ambities bevorderen, op de

voorgond moeten staan. De condities moeten dus een ondersteunende sfeer creëren en bevorderen. Zij moeten innerlijke motivatie en betrokkenheid op een adequate wijze kunnen helpen omzetten in doeltreffend, doelmatig en legitiem werk voor de publieke zaak. De condities moeten reflexiviteit bevorderen. Overheidsdienaren moeten fouten kunnen maken en moeten de gelegenheid hebben om van die fouten te leren. Het management van publieke organisaties moet het management zijn van een lerende organisatie. Niet de afrekening, maar de continue verbetering moet voorop staan. 'Vallen en opstaan' moet worden gerespecteerd, 'shaming and blaming' moet worden verbannen en sterk instrumentele verantwoordingsrelaties tussen een principaal en een agent moeten worden omgebogen in de richting van relationele verantwoordingsrelaties. Het gaat om verantwoord handelen in echte ontmoetingen.

Verandering van mentaliteit en route

Dat alles vereist een stevige verandering van 'mindset', want het instrumentele principaal-agent denken is diep doorgedrongen in onze systemen van 'management control' en in onze samenleving in het algemeen. Relaties en netwerken moeten weer meer centraal staan in de beheersing in plaats van het individu. Management control zou een vitale sociale praktijk moeten worden, een praktijk die ontmoetingen met de Ander en ethisch gedrag stimuleert zonder de noodzaak van doelmatigheid uit het oog te verliezen. Noodzakelijke voorwaarde voor dit alles is de erkenning dat de processen in een publieke organisatie alleen bij hoge uitzondering van buitenaf planbaar en beheersbaar zijn. Hoe hard we ook proberen, de publieke organisatie is lang niet altijd volledig 'maakbaar' en publieke organisaties of delen daarvan kunnen niet zo maar straffeloos 'binnenstebuiten' worden gekeerd. De samenleving, haar organisaties en delen daarvan zijn veel te complex om in het keurslijf van een 'buiten'-regelkring te passen. Pogingen daartoe zie je hier en daar dan ook jammerlijk mislukken. Het bankwezen is daarvan een voorbeeld; de 'control' bleek 'de risk management of nothing' (de uitdrukking is van Michael Power) omdat een aantal essentiële risico's die zich vooral in en ook *tussen* banken en andere actoren afspeelden aan het zicht onttrokken bleven. Maar we zagen het ook fout gaan in bijv. het onderwijs. Het zou wel eens kunnen zijn dat we alleen nog maar een topje van de ijsberg hebben gezien. Paradoxaal genoeg zullen we ter verbetering van dit alles meer moeten loslaten. Want de afgedwongen transparantie die het gevolg is van het principaal-agent denken produceert weliswaar vertrouwen bij de op afstand staande principaal, maar kan tegelijkertijd het vertrouwen bij de agent in de principaal (en de andere agenten) danig doen verminderen. Dat is wat ik een *vertrouwensparadox* noem: vertrouwen wordt tegelijkertijd gecreëerd en vernietigd.

Om 'public value' te kunnen creëren moet in veel situaties, zoals in het primaire proces van het onderwijs, de rechtspraak, of de politie een verdere ontwikkeling naar de pure vorm van de Homo Economicus onmiddellijk worden stopgezet en wordt het hoog tijd dat we de afslag nemen. Aan het eind van die afslag vloeit de weg wat mij betreft samen met de hoofdroute van de 'steward'. Vanaf dat punt reizen diender en economische mens samen en in hun eindbestemming vloeien zij in elkaar over. Op de eindbestemming is de hybride mens niet een opportunistisch opererend professional of manager, maar een 'steward' die ook op adequate wijze 'calculeert' uit naam van effectiviteit en efficiency van de overheidsorganisatie die zij dient.

Publiek belang, procedureel belang en eigenbelang

Een verdere ontwikkeling van het concept 'public value' kan helpen om een betere balans te bereiken. Sommige auteurs suggereren dat het concept 'public value' niet alleen verbonden is met eigenbelang, maar ook met publiek belang en procedureel belang. Vanuit de optiek van het eigenbelang is de focus sterk gericht op individuele rationaliteit en op individuele nutsmaximalisatie. Vanuit de optiek van het publiek belang zijn individuen niet alleen rationeel gericht op hun individuele welvaart, maar zijn zij ook gericht op het algemeen belang. Voorts blijkt uit onderzoek dat individuen veel waarde hechten aan het *proces* waarlangs bepaalde uitkomsten tot stand komen. Een rechtvaardige en respectvolle benadering in participatieve processen wordt op hoge prijs gesteld. Hieruit blijkt, dat individuen een 'logic of appropriateness' zeker zo waardevol achten als een sterk met Homo Economicus verbonden 'logic of consequentiality' . Individen hebben dus procedurele belangen, die tot op zekere hoogte een synthese tussen het eigenbelang en het publieke belang mogelijk maken. Mijn vermoeden is, dat een tekort aan aandacht voor deze procedurele belangen negatieve prestatieconsequenties heeft. De 'hoofdstroom-beheersing' en de daaraan verbonden vormen van instrumentele rekenschap zijn heel sterk gericht op uitkomsten. Procedures die een 'faire' en respectvolle inbreng van individuen genereren zijn daarmee naar de achtergrond gedrongen. Individen zijn (her)ontworpen als economische mensen en worden als zodanig op afstand geplaatst, zij worden in het grotere geheel geïsoleerd. Door meer aandacht voor procedurele belangen kan de 'public value' die overheidsorganisaties levert naar mijn oordeel aanmerkelijk worden verbeterd. In zekere zin heeft het procedurele belang een brugfunctie tussen het eigenbelang en het publieke belang. Rechtvaardige en respectvolle participatie in processen kan individuen die bij aanvang sterk op het eigenbelang zijn gericht meer in contact brengen met het publieke belang en zo de ontwikkeling van een gezamenlijke missie en ambitie bevorderen.

Performance management systemen als voertuigen van 'public value'

Performance management, bijvoorbeeld management met behulp van 'balanced scorecards', wordt tot nu toe vooral gebruikt als voertuig voor de ontwikkeling van de economische mens. Performance management, met andere woorden, is een *instrument* om agenten de goede richting op te krijgen.

Performance management kan evenwel ook tot een voertuig worden om 'stewards' te ondersteunen bij het creëren van publieke waarde. Het kan zelf meer zijn dan een voertuig; het kan als 'mediator', als bemiddelaar, helpen bij de vormgeving van de identiteit van de 'steward' zelf. Performance management wordt dan geen instrument, maar een *speler* in een spel met een 'level playing field'. Op dat speelveld is dus zeker ook een belangrijke plaats voor 'controllership'. Maar dat is dan wel controllership vanuit een andere controlmentaliteit dan die welke nog steeds domineert in vele organisaties.

Ed Vosselman
27 augustus 2012

Ed Vosselman is hoogleraar Management Control in de Publieke sector aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Voorts is hij hoogleraar Accounting aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

ⁱ Dit artikel is deels een bewerking van een oratie uitgesproken op 8 december 2011 aan de Vrije Universiteit: “Rekenschap en management control in de publieke sector: hoofdweg, dwaalweg en uitweg”